

La gouvernance locale comme stratégie de développement éducatif au Mali.

Moussa Khoré Traoré,¹ Université du Sud Toulon-Var

Résumé :

Ce travail a pour principal objectif d'apporter une contribution à la problématique de la gouvernance locale de l'éducation comme stratégie de développement éducatif au Mali. En se basant sur les aspects théoriques de la gouvernance, il présente les arguments et les enjeux de l'implication des acteurs locaux dans la gestion de l'éducation. Il analyse ensuite l'approbation de la politique par les acteurs locaux, basé sur une enquête de terrain menée dans les régions de (Kayes, Koulikoro, Ségou, Sikasso) et le district de Bamako. Enfin il évalue le développement de l'éducation dans les différentes régions à travers l'indice de développement éducatif.

Mots clés: Gouvernance Locale, éducation, développement éducatif, Mali

JEL: I21, I25, H75, O18, N57

Local governance as a strategy for educational development in Mali.

Abstract:

This paper aims to contribute to the issue of local governance as a strategy for educational development in Mali. Based on the theoretical aspects of governance, it presents the arguments and issues of local involvement in the management of education. It then analyzes the policy approval by the local actors, based on a field survey conducted in the regions (Kayes, Koulikoro, Segou, Sikasso) and the District of Bamako. Finally, it assesses the development of education in different regions through the index of educational development.

Keywords: Local governance, education, educational development, Mali

¹ Doctorant en Sciences Economiques, LEAD, moussakhore2@yahoo.fr

Introduction:

L'implication des acteurs locaux par le transfert des compétences et des responsabilités économiques et administratives dans la gestion de l'éducation est devenue une tendance mondiale en matière de développement éducatif au cours des dernières décennies. Depuis le forum de Dakar (2000), le Mali a l'instar des autres pays africains n'est pas resté en marge de cette nouvelle stratégie de développement éducatif intitulée la "gouvernance locale" de l'éducation.

La "gouvernance locale" fait référence à des formes de coordinations incluant une pluralité d'acteurs: coopération, réseau, alliance, partenariat... ou l'action publique locale n'est plus le fait d'une seule autorité locale ou nationale, mais implique des acteurs non étatiques dans le processus décisionnels.

Le développement éducatif quant à lui fait référence à une éducation de masse et de qualité, un système éducatif répondant aux besoins sociaux-économiques du pays, tout en permettant une meilleure insertion des acteurs issus du système sur le marché du travail. De cette définition nous nous focaliserons sur l'aspect de l'éducation de masse et de qualité (éducation primaire pour tous EPT) qui est l'un des objectifs principal du développement éducatif. L'éducation primaire qui relève de l'enseignement fondamental au Mali est le niveau d'enseignement concerné par la nouvelle stratégie de développement éducatif (la gouvernance locale de l'éducation).

L'application d'une telle politique dans le secteur de l'éducation (au niveau de l'enseignement fondamental) au Mali comme stratégie de développement éducatif repose sur un certain nombre d'arguments et d'enjeux à la fois économiques et académiques. Ainsi la gouvernance locale de l'éducation au Mali cherche à remédier aux problèmes structurels et aux dysfonctionnements du système éducatif que connaît le pays depuis des décennies. Entre autre, il s'agira d'une profonde mutation en termes de partage de rôles et de responsabilités entre les structures de l'Etat et les acteurs locaux (collectivités territoriales, populations, ONG ...). L'exercice de ces rôles et responsabilités par les différents acteurs locaux concourant à la promotion de l'éducation, contribuera très certainement au développement du système éducatif sur l'étendue du territoire national.

La réussite d'une telle stratégie passera forcément par l'approbation de la politique par les acteurs locaux, qui est déterminé par un certain nombre de faits: l'information et la sensibilisation des acteurs à propos de la nouvelle stratégie de développement éducatif, leur adhésion à la politique.

Depuis la mise en œuvre de cette nouvelle politique en 2004, le système éducatif malien connaît des progrès en matière de fréquentation scolaire des enfants (au niveau de l'enseignement fondamental). Le taux brut de scolarisation est passé de 67% en 2003 à 81,5% en 2011 en EF1 (enseignement fondamental1), de 36% à 54,8% en EF2 (enseignement fondamental2). Aujourd'hui, au-delà de ces progrès, l'une des problématiques majeures de la gouvernance locale dans le secteur de l'éducation est de savoir : en quoi elle peut être ou pas synonyme de développement éducatif au Mali ?

Pour répondre à cette problématique de la gouvernance locale, nous avons opté pour une démarche théorique et descriptive de la gestion de l'éducation au Mali. Dans la mesure où l'objectif recherché dans le processus de la « gouvernance locale » de l'école au Mali, est de responsabiliser les populations à la base par leur implication dans le processus de prise de décision concernant le développement de l'éducation au niveau local. Il s'agira pour eux de s'approprier l'élaboration des plans de développement de l'éducation (projet de construction d'écoles, élaboration de cartes scolaires...) avec l'appui des services déconcentrés et décentralisés de l'État.

Ce travail qui s'inscrit dans le cadre de notre projet de thèse sur la gouvernance locale dans le secteur de l'éducation au Mali, a pour principal objectif d'apporter une contribution à la problématique de la gouvernance locale comme stratégie de développement éducatif au Mali. Il est basé sur les résultats d'enquêtes de terrain, que nous avons mené tout au long de cette thèse auprès des acteurs de l'éducation (gestion de l'éducation en mode décentralisée).

Dans ce papier, nous commencerons par évoquer les arguments et enjeux de la gouvernance locale comme stratégie de développement éducatif en s'appuyant sur quelques aspects théoriques de la gouvernance locale en (section1). Nous analyserons en (section2), l'approbation de la politique par les acteurs à travers nos résultats d'enquêtes de terrain à propos de l'information, de la sensibilisation et de l'adhésion des acteurs à la gouvernance locale de l'éducation comme stratégie de développement éducatif. Nous terminerons en (section3) par une évaluation du développement éducatif au niveau local à travers l'indice de développement éducatif (IDE) mise en œuvre par l'UNESCO en 2003.

1. Arguments et enjeux de la gouvernance locale de l'éducation:

Pour mieux comprendre les enjeux de la « gouvernance » selon Jean Pierre et Olivier de Sardan (2009b, 6), il est mieux de le prendre dans un sens purement descriptif, analytique, aussi empirique que possible, ainsi ils définissent la « gouvernance » comme une forme organisée quelconque de délivrance de biens et services publics ou collectifs selon des normes et logiques spécifiques. Chaque forme organisée de cette délivrance (chaque arrangement institutionnel), fonctionnant selon des normes particulières, et mettant en œuvre des logiques spécifiques peut alors être considérée comme un « mode de gouvernance ». En se référant en cette définition de la « gouvernance », on comprend que la gouvernance locale est un mode de gestion d'organisation de délivrance de biens et services publics mettant en relation plusieurs acteurs qui ne relèvent pas obligatoirement de la sphère de l'État. L'application d'une telle politique à l'éducation d'un pays comme le Mali, dont l'État a montré ses limites en matière d'offre éducative constitue aujourd'hui l'une des stratégies de développement éducatif au niveau local.

L'implication des acteurs locaux dans la gestion du système éducatif au Mali résulte d'un long processus de démocratisation qui trouve son affirmation par l'adoption de la « constitution de 1992 » qui consacre le droit aux collectivités territoriales dans des limites fixées par la loi. Cette loi détermine les conditions de la libre administration des collectivités territoriales et précise le champ des compétences qui leur sont dévolues.

La gouvernance locale de l'éducation qui se traduit par le transfert de l'État central aux collectivités territoriales, des compétences en matière d'éducation. La collectivité devient directement responsable devant la loi du fonctionnement des cycles d'enseignements. Cette reconnaissance de la compétence de la collectivité consacre la fin du monopole de l'État en matière de développement et d'administration locale. Du point de vue théorique, la gouvernance locale de l'éducation a pour objectif d'alléger les prérogatives financières et administratives de l'État central dans la gestion du système éducatif, en les transférant vers les acteurs locaux. Car, selon (Raywid 1990, cité par Mons 2007, 52), la gouvernance locale de l'éducation est censée réduire les coûts de fonctionnement en allégeant la bureaucratie nationale, en réduisant le temps de prise de décision, en rendant plus efficace le contrôle des dépenses locales, en permettant aux écoles de trouver les meilleurs contractants au meilleurs prix... Ainsi, le management local plus proches des besoins locaux et mieux contrôlé par les utilisateurs finaux permettrait une meilleure utilisation des deniers publics. L'adoption d'une telle politique comme stratégie de développement éducatif au Mali, prend corps dans un contexte de désaffectation de l'école publique marquée par la croissance démographique, l'émergence d'initiatives locales pour la prise en charge de l'école soutenue et encouragée par les autorités face à leur incapacités d'assumer tous les rôles, l'insuffisance des budgets consacrés à l'école, la mauvaise qualité de l'éducation, le manque de débouché pour les filières, le coût pour les familles... Sont entre autres les arguments qui ont entraîné l'implication des acteurs locaux dans la gestion de l'éducation.

La gouvernance locale de l'éducation est censée apporter des éléments de réponse à la défaillance de l'État en matière de prestation de service éducatif d'une part, d'autre part il s'agit d'assurer un développement éducatif local tout en réduisant les disparités inter régionale et intra régionale. Autrement dit, l'enjeu principal de l'implication des acteurs locaux (Collectivités territoriales, populations ...) est d'assurer une éducation de masse et de qualité à tous les enfants du Mali tout en augmentant l'offre éducative (construction et entretien d'infrastructures scolaires, recrutement d'élèves et d'enseignants, élaboration de cartes scolaires ...). Il s'agit de faire la promotion de l'éducation pour tous (EPT), tout en modifiant les méthodes traditionnelles d'administration de l'éducation (modifier le système ancien de gouvernance de l'éducation en faveur de la « gouvernance locale de l'école » où encore appelée la « gestion de l'école en mode décentralisée ». Ainsi, la responsabilisation des populations à la base par leur implication dans le processus de prise de décision concernant le développement de l'éducation aboutira sans nul doute à une meilleure fourniture de services éducatifs. Car plus on rapproche le lieu de décision de l'utilisateur final à savoir, l'élève, dans le domaine de l'éducation, en transférant des compétences aux autorités locales (provinces, États, Lander ou autres municipalités) voire aux unités scolaires elles-mêmes, meilleurs sera la fourniture de services éducatifs selon (Winkler, 1989 cité par Mons, 2007, 52).

En considérant la définition de la gouvernance locale évoque en l'introduction qui fait référence à des réformes de coordinations incluant une pluralité d'acteurs, ainsi la réussite d'une telle politique comme stratégie de développement éducatif dépend d'un certain nombre de faits : l'information, la sensibilisation et l'adhésion des acteurs locaux qui détermine leur approbation de la politique.

2. Approbation de la gouvernance locale de l'éducation par les acteurs:

Pour cerner l'approbation de la gouvernance locale de l'éducation comme stratégie de développement éducatif au Mali par les acteurs au niveau local, nous nous sommes focalisés sur trois faits majeurs : l'information, la sensibilisation, l'adhésion des acteurs à la politique. Ces faits ont été analysés à la lumière des réponses fournies par les 1354 acteurs interrogés dans le district de Bamako, la région de Kayes, de Koulikoro, de Ségou, et de Sikasso. Ainsi, trois groupes de questions essentielles ont été adressés aux différents acteurs dans les zones citées ci-dessus lors d'un entretien semi-directif.

Êtes-vous informés de la gouvernance locale de l'éducation?

Cette première question avait pour but d'évaluer le niveau d'information des acteurs par rapport à la politique de la gouvernance locale de l'éducation. Trois éléments de réponses était proposer aux enquêtés (Mieux informé, Peu informé, pas du tout). En fonction de chaque réponse fournie, nous avons tenu à savoir par quels canaux (moyen) ils ont été informés. Outre, nous avons demandé à nos interviewés de nous parler de quelques éléments essentiels de la gouvernance locale de l'éducation dont ils ont été informés. L'information reste pour nous un élément capital qui peut déterminer l'approbation de la gouvernance locale de l'éducation par les acteurs. Elle suppose la connaissance d'un certain nombre d'éléments sur les grands axes de cette nouvelle politique dans le secteur de l'éducation : compétences, rôles et responsabilités des différents acteurs, les différentes instances de décisions, les enjeux et les perspectives...

Avez-vous été sensibilisé par rapport à la gouvernance locale de l'éducation ?

Cette question nous permettait de savoir si des actions de sensibilisation ont été menées au niveau local pour favoriser la compréhension de la gouvernance locale de l'éducation par les acteurs locaux par rapport aux compétences, responsabilités et rôles qui leurs sont désormais reconnus par l'État en matière de gestion de l'école. Trois éléments de réponses était possible (Mieux sensibilisé, peu sensibilisé, pas du tout). En fonction des réponses, nous avons demandé à l'interviewé de nous énumérer quelques compétences, responsabilités et rôles de sa structures en matière de gouvernance locale de l'éducation et de nous dire comment il a été sensibilisé : est-ce dans le cadre d'un séminaire de formation, d'atelier où juste à travers les guides de la gouvernance locale de l'éducation remis à tous les acteurs.

Adhères-vous à la politique de gouvernance locale de l'éducation comme stratégie de développement éducatif?

La question d'adhésion à la politique de gouvernance locale nous permet de connaître le degré d'adhésion des acteurs locaux à celle-ci dans les différentes localités. C'est dans la réponse de cette question que se trouvent déterminés les comportements et attentes de la population face à la nouvelle situation. L'adhésion à notre sens est une action d'inscription, de cautionnement de la politique. Elle montre le consentement, l'approbation du projet par les acteurs concernés. En faisant allusion aux trois concepts (l'information, la sensibilisation et l'adhésion) nous disons que l'information assure la sensibilisation des acteurs qui peuvent adhérer à la politique. L'adhésion est un élément déterminant dans le processus de la gouvernance locale dans la mesure que sans une adhésion importante des acteurs à la politique, la mise en œuvre des mécanismes de la gouvernance locale s'avère impossible.

Au total, nous avons puis obtenir l'opinion de 1354 acteurs : les représentants des services déconcentrés et décentralisés de l'État : des académie d'enseignement (AE), des centres d'animation pédagogique (CAP), des charges de l'éducation au niveau des collectivités territoriales (CT), des comités de gestion scolaire (CGS), des associations de parents d'élèves (APE), des enseignants et des ONG au niveau local. Les acteurs sont répartis entre les différentes zones d'enquêtes (Bamako, Kayes, Koulikoro, Ségou, Sikasso) voir Tableau1 pour plus de détail de notre échantillon d'enquête.

Tableau 1 : les acteurs interviewés par localité

Villes/Acteurs	AE/CAP	C T	C G S	A P E	Enseignants	O N G	Totaux
Bamako	12	6	120	65	100	1	304
Kayes	9	65	90	30	70	3	267
Koulikoro	12	40	100	30	90	4	276
Ségou	9	58	80	25	80	2	254
Sikasso	8	73	80	20	70	2	253
Totaux	50	242	470	170	410	12	1354

Source : Les auteurs, janvier-mars 2011

Les résultats de ces enquêtes sont présentés sous forme de groupes de tableaux: l'information sur la gouvernance locale de l'éducation (tableau2), la sensibilisation sur la gouvernance locale de l'éducation

(tableau3), l'adhésion à la politique (tableau4). Pour plus de détail des résultats de ces enquêtes par ville voir Annexe 1.

L'information sur la gouvernance locale de l'éducation

Tableau 2 : résultat de l'enquête à propos de l'information

Villes	Mieux informé		Peu informé		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
Bamako	209	68,75	83	27,30	12	3,95	304	100
Kayes	185	69,29	67	25,09	15	5,62	267	100
Koulikoro	201	72,83	60	21,74	15	5,43	276	100
Ségou	178	70,08	63	24,8	13	5,12	254	100
Sikasso	187	73,91	52	20,55	14	5,54	253	100
Total	960	70,9	325	24	69	5,1	1354	100

Source: Les auteurs janvier-mars2011.

Les réponses fournies par les enquêtés par rapport à cette question en terme de résultats globaux nous donnent la situation suivante :

Sur les 1354 acteurs interviewés dans les différentes villes, 960 acteurs soit 70,9% sont mieux informés de la gouvernance locale de l'éducation et 325 acteurs soit 24% de l'échantillon sont peu informés et 69 acteurs soit 5,1% des acteurs ne sont pas du tout informés. Lorsqu'on compare les résultats d'enquêtes dans les différentes villes à propos du niveau d'information des acteurs, on a constaté que les acteurs interviewés dans la région de Koulikoro, de Ségou et de Sikasso sont les mieux informés à propos de la gouvernance locale de l'éducation, avec un pourcentage de plus de 70% des acteurs interrogés. Dans le district de Bamako et la région de Kayes, le pourcentage d'acteurs mieux informés de la politique est respectivement de 68,75% et de 69,29%. Nous pouvons ainsi conclure que par rapport à notre échantillon, les résultats sont significatifs de façon globale car c'est plus de 50% de la population couverte par l'enquête qui est mieux informée de la gouvernance locale de l'éducation.

La sensibilisation des acteurs sur la gouvernance locale de l'éducation

Tableau 3 : résultat de l'enquête à propos de la sensibilisation

Villes	Mieux sensibilisé		Peu sensibilisé		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
Bamako	163	53,62	91	29,93	50	16,45	304	100
Kayes	146	54,68	86	32,21	35	13,11	267	100
Koulikoro	171	61,96	81	29,35	24	8,69	276	100
Ségou	164	64,57	68	26,77	22	8,66	254	100
Sikasso	161	63,64	68	26,88	24	9,49	253	100
Total	805	59,45	394	29,1	135	11,45	1354	100

Source: Les auteurs janvier-mars2011.

A titre de rappel, la question posée aux acteurs était : avez-vous été sensibilisé par rapport à la gouvernance locale de l'éducation ?

Les réponses fournies par les acteurs à propos de la sensibilisation dans les différentes villes montrent la situation suivante.

Les résultats globaux montrent que 805 acteurs soit 59,45% de notre échantillon d'enquête (1354 acteurs) affirment avoir été mieux sensibilisés à propos de la gouvernance locale de l'éducation, 394 acteurs soit 29,1% peu sensibilisés et 115 acteurs soit 11,45% ne sont pas du tout sensibilisés. Les acteurs de la région de Koulikoro, de Ségou et de Sikasso comme à propos de l'information sont les mieux sensibilisés de notre échantillon avec plus de 60% des acteurs mieux sensibilisés contre seulement 53,62% dans le district de Bamako et 54,68% dans la région de Kayes. Ces résultats s'expliquent par le fait que les campagnes de sensibilisation n'ont pas été menées de la même manière dans toutes les régions. A Bamako et Kayes il y a eu moins de campagne de sensibilisation contrairement aux autres villes de notre échantillon qui ont bénéficié de plus de campagne de sensibilisation grâce à l'appui de certains organismes internationaux (USAID, Alpha LOG, children Education). Au regard de ces résultats, nous pouvons affirmer que c'est plus de la moitié de notre échantillon qui a été mieux sensibilisée à propos de la gouvernance locale de l'éducation.

L'adhésion des acteurs à la gouvernance locale de l'éducation comme stratégie de développement éducatif

Tableau 4: résultat d'enquête à propos de l'adhésion.

Villes	Totalemment		Partiellement		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
Bamako	171	56,25	78	25,65	55	18,10	304	100
Kayes	172	64,42	79	29,59	16	5,99	267	100
Koulikoro	182	65,94	63	22,83	31	11,23	276	100
Ségou	171	67,32	57	22,44	26	10,24	254	100
Sikasso	184	72,73	46	18,18	23	9,09	253	100
Total	880	64,99	323	23,86	151	11,15	1354	100

Source : les auteurs janvier-mars2011

La question posée était : adhérez-vous à la gouvernance locale de l'éducation comme stratégie de développement éducatif?

A la lumière des réponses fournies par les acteurs dans les différentes villes, la situation se présente de la façon suivante :

Sur les 1354 acteurs interviewés, 880 acteurs soit 64,99% de notre échantillon déclarent adhérer totalement à la politique de gouvernance locale de l'éducation, 323 acteurs soit 23,86% y adhèrent partiellement et 151 acteurs soit 11,15% n'adhèrent pas du tout à la politique. Ces résultats montrent que notre échantillon adhère à la gouvernance locale de l'éducation. Toutefois l'adhésion totale des acteurs dans la région de Sikasso est la plus significative avec 72,73% contrairement au district de Bamako où l'adhésion totale dépasse difficilement les 50% des enquêtés, et c'est dans le district de Bamako qu'on a enregistré un nombre important de réticent (18,10% des acteurs qui adhèrent pas du tout) à la gouvernance locale de l'éducation. Cela revient à dire que notre échantillon dans les régions a une adhésion totale à la gouvernance locale de l'éducation plus significative que dans le district de Bamako.

Dernière l'adhésion des acteurs, il y a une confirmation de l'hypothèse que nous avons posé au début de notre analyse. En règle générale c'est le degré d'information et de sensibilisation qui détermine l'adhésion des acteurs à la politique de gouvernance locale de l'éducation. Ainsi à travers nos résultats par rapport aux trois concepts on constate que les régions qui enregistrent une forte ou totale adhésion à la politique sont celles qui ont aussi les degrés d'informations et de sensibilisations importants.

De façon globale, les résultats de nos enquêtes montrent les idées des uns et des autres par rapport à la gouvernance locale de l'éducation comme stratégie de développement éducatif. Dans l'ensemble, la gouvernance locale vise à mettre l'enseignement fondamental sous le contrôle des collectivités territoriales (mairie). Désormais, ce sont les collectivités territoriales (mairie) qui joueront le rôle dévolu de l'État. Ce mode de gestion peut être positif aux yeux de la population locale car la collectivité et l'école fondamentale sont dans le même milieu et ce sont les communautés qui connaissent mieux les problèmes de l'école au niveau local. Ceux-ci connus peuvent être traités facilement par les acteurs locaux sans faire recours à l'État central. En d'autre terme, ils saisissent la gouvernance locale de l'éducation comme un processus de coordination d'acteurs, de groupe sociaux autour de l'école, pour atteindre les objectifs de l'éducation pour tous (EPT) au niveau local. Cette idée des acteurs de la gouvernance locale renvoie à la définition de Bagnasco Arnaldo et LE Gales Patrick (1997, 38), « la gouvernance locale est un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains ». L'approbation de la politique comme stratégie de développement éducatif trouve tout son intérêt dans le concept de la gouvernance locale avec la théorie du bien public. Car, elle signifie une présence d'acteurs multiples sur un territoire donné qui interagissent entre eux en toute liberté dans le but de promouvoir le bien-être collectif et cela passe forcément par la production et la gestion concertées des biens et services (d'où l'idée de cofinancement, de codécision, de cogestion). Autrement dit, la gouvernance locale apparaît de plus en plus comme le mode privilégié des processus de développement éducatif au niveau local.

De notre enquête auprès des acteurs, il faut noter l'adhésion des acteurs à cette politique au nom d'une implication dans la gestion de l'école, de sa proximité car appartenant désormais aux communes d'une part. Souvent cette adhésion même si elle est de rigueur pousse à la prudence à cause de la gouvernance locale contestée par certains acteurs d'autre part, ici nous faisons allusion aux enseignants en milieu urbain qui sont réticent vis-à-vis de cette politique (voir Annexe I pour le détail de l'enquêté par région et par acteurs).

En se référant aux résultats de notre enquête nous pouvons conclure que la gouvernance locale de l'éducation au Mali est perçue par les acteurs comme une forme nouvelle d'aide à la scolarisation des enfants. Elle vient à point nommé pour appuyer les populations dans leur efforts car bien avant cette politique, les populations au niveau local ont développé un mécanisme pour la scolarisation des enfants à travers la création des écoles communautaires. Cela est un signe de leur implication. C'est pourquoi, l'État ne prend qu'une initiative qui est née de la volonté manifeste des populations à combattre l'analphabétisme même si la réticence et l'indifférence à l'éducation étaient récurrentes.

Les résultats des enquêtes à propos de l'information, de la sensibilisation et de l'adhésion à la gouvernance locale de l'éducation comme stratégie de développement éducatif montrent une approbation de la politique par les acteurs locaux. Ainsi au-delà de cette approbation, il est intéressant de mesurer le niveau de développement éducatif dans les différentes régions du Mali afin de pouvoir faire une comparaison entre les différentes régions du Mali à travers l'indice de développement éducatif mise en œuvre par l'UNESCO en 2003.

3. Gouvernance locale et développement éducatif au Mali

Au cours des dernières années, avec l'implication des acteurs locaux dans la gestion de l'éducation au Mali, le système éducatif malien a connu des progrès significatif au niveau de l'enseignement fondamental 1 et 2 (EF1, EF2). Le nombre d'élèves est passé de plus 1,3 millions d'enfants dans l'enseignement fondamental1 (EF1) en 2004 à plus de 2,1 millions en 2011 soit une augmentation de 53,07% (voir tableau5). Au niveau de l'enseignement fondamental2 on est passé de 279 824 élèves en 2004 à 568 147 élèves en 2011 soit une augmentation de 103.04% (voir tableau6).

Tableau 5 : Évolution du nombre d'élèves dans l'enseignement fondamental1 (EF1) par région.

Villes	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Δ%
Bamako	246449	259149	269692	280806	291364	303155	320764	334911	35,89
Gao	55421	59309	64110	69778	74152	76795	80785	86442	55,97
Kayes	175651	203225	218853	229417	244943	258117	268429	282291	60,71
Kidal	3243	3927	4532	4743	5274	5342	5623	6511	100,77
Koulikoro	261662	284201	298005	318599	335045	354446	364613	403950	54,38
Mopti	132264	137976	151091	159100	170691	180852	193404	204229	54,41
Ségou	210544	22 091	246371	265406	283911	303466	317938	332012	57,69
Sikasso	266539	283182	305572	333570	358447	380934	401132	418220	56,91
Tombouctou	45018	47844	51753	55537	59210	63135	65925	69536	54,46
Total	1396791	1505904	1609979	1716956	1823037	1926242	2018613	2138102	53,07

Source : Annuaire Statistique CPS-MEBLAN/Mali 2003-2011

Observation 1

En observant le tableau ci-dessus, nous constatons que de 2004 à 2011, le nombre d'élèves âgés de 7 à 12 ans au niveau de l'EF1 a connu une évolution positive dans toutes les régions du Mali. Cette évolution est marquée également par une amélioration de l'offre éducative à travers le pays. Ainsi, à part le district de Bamako, toutes les régions affichent un taux de croissances des effectifs supérieur à la moyenne nationale, réduisant du coût les écarts (disparités régionales) en matière de fréquentation scolaire.

Tableau 6 : Évolution du nombre d'élèves dans l'enseignement fondamental2 (EF2) par région.

Villes	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Δ%
Bamako	86884	93833	94285	100210	105368	108256	117254	133866	54,07
Gao	6897	7 354	8065	8740	9 835	11182	12899	14342	107,95
Kayes	23321	27 871	31207	34737	40 466	48944	55 511	59581	155,48
Kidal	531	553	648	609	641	716	847	981	84,75
Koulikoro	51661	59 825	70334	78 617	81 675	89651	95460	106317	105,80
Mopti	18267	21 075	26091	29 802	34 891	36919	44074	47058	157,61
Ségou	35 563	42 990	48814	56 322	62 667	71650	80218	91073	156,09
Sikasso	51556	57 824	66582	71 585	78 120	84671	94429	104401	102,50
Tombouctou	5 144	5 684	6720	7 664	8 462	9835	9980	10528	104,67
Total	279824	317009	352746	388286	422 125	461824	510672	568147	103,04

Source : Annuaire statistique CPS-MEBLAN/Mali 2003 à 2011

Observation 2

Comme au niveau de l'EF1, le nombre d'élèves au niveau de l'EF2 a connu également une évolution importante entre 2004 et 2011 dans toutes les régions. Dans les régions de Kayes, de Mopti et de Ségou, les effectifs ont plus que doublés en huit ans. A part le district de Bamako, toutes les autres régions ont enregistré un taux de croissance supérieur à la moyenne nationale qui était de l'ordre de 103,04%. Cette évolution des effectifs au niveau de l'EF2 montre que d'important effort ont été réalisés en matière de scolarisation et de rétention des enfants âgés de 13 à 15 ans dans le système éducatif malien.

Au-delà de l'évolution des effectifs au cours de ces dernières années grâce à l'amélioration de l'offre éducative et une augmentation de la demande d'éducation des parents. Il est intéressant de savoir comment tout cela s'est traduit au niveau des différentes régions du pays en matière de développement éducatif. Il faut rappeler que l'objectif principal du développement éducatif est la réalisation de l'éducation primaire pour tous (EPT). L'implication des acteurs locaux dans la gestion de l'éducation qui se situe dans ce cadre doit œuvrer pour la réalisation des projets éducatifs locaux. Donc il est intéressant de déterminer l'indice de développement éducatif au niveau de chaque région du Mali pour connaître la position des régions par rapport à l'objectif de l'éducation pour tous (EPT).

En 2003, l'UNESCO a mis en œuvre un indicateur de développement éducatif intitulé indice de développement éducatif (IDE). L'IDE est un indicateur composite de 4 objectifs² de l'EPT (L'UNESCO, 2003, 2005, 2006, 2007, 2009) visant à mesurer l'ensemble des progrès réalisés par le système éducatif d'un pays. L'idéal est que l'indice devrait intégrer les 6 objectifs de Dakar (2000), mais l'objectif 1 et 3 ne sont pas intégrés pour des raisons de fiabilité et de disponibilités des données. Les indicateurs relatifs à l'objectif 1 (protection et l'éducation de la petite enfance) ne peuvent pas être aisément incorporés, car les données nationales ne sont pas assez standardisées et sont pas disponible dans beaucoup de cas. L'objectif3 (besoins d'apprentissage des jeunes et des adultes), quant à lui, n'a pas été suffisamment défini en vue d'une mesure quantitative.

L'UNESCO a construit et calculé l'IDE avec les 4 objectifs, la valeur de l'IDE pour un pays, une région donné est la moyenne arithmétique des 4 indicateurs et se situe entre 0 et 1 où 1 représente la pleine réalisation de l'EPT. Les 4 indicateurs pris en compte dans le calcul de l'IDE sont : le taux net de scolarisation (TNS) qui mesure l'enseignement primaire universel (l'objectif2); le taux d'alphabétisation (TA) de la population âgée de 15 ans et plus qui mesure l'alphabétisation des adultes (objectif4); l'indice de parité entre les sexes (IPS) qui mesure la parité et l'égalité entre les sexes (objectif5); le taux de survie (TS) en 5^{ème} année du primaire qui mesure la qualité de l'éducation (objectif6), au Mali le primaire étant pour une durée de 6 ans donc nous calculerons le taux de survie en 6^{ème} année du primaire. Le tableau 7 nous donne la situation dans les différentes régions du Mali.

La formule de l'IDE est la suivante

$$IDE = \frac{1}{4} \sum_{i=1}^4 TNS + TA + IPS + TS$$

Tableau 7 : L'indice de développement éducatif par région au Mali 2011

Villes	IDE	TNS	TA	IPS	TS en 6 ^{ème} EF1
Bamako	0,86**	0,863	0,52	0,99	1,049
Ségou	0,6*	0,793	0,23	0,81	0,549
Gao	0,56*	0,729	0,24	0,85	0,417
Koulikoro	0,55*	0,614	0,232	0,78	0,589
Mopti	0,53*	0,468	0,24	1,02	0,388
Sikasso	0,52*	0,553	0,232	0,79	0,501
Kayes	0,51*	0,601	0,192	0,71	0,529
Tombouctou	0,51*	0,575	0,193	0,9	0,351
Kidal	0,41*	0,37	0,256	0,75	0,246
Total National	0,57*	0,606	0,262	0,83	0,563

Sources : les auteurs

NB : * Eloignés de l'EPT, l'IDE inférieur à 0,8 ; ** Position intermédiaire IDE compris entre 0,80 et 0,94 ; *** Proches de l'EPT, l'IDE compris entre 0,95 et 0,96 ; **** EPT réalisée, l'IDE compris entre 0,97 et 1,00

² Les objectifs de Dakar (2000) pour l'éducation pour tous (EPT) : la protection et l'éducation de la petite enfance (objectif1), l'enseignement primaire universel (objectif2), le besoin d'apprentissage des jeunes et des adultes (objectif3), l'alphabétisation des adultes (objectif4), la parité et l'égalité entre les sexes (objectif5), la qualité de l'éducation (objectif6).

Les résultats de notre calcul montrent que le Mali, avec un IDE national de 0,57 est très loin de l'objectif de l'EPT, ce qui sous-entend que le Mali fait partie des pays à faible niveau de développement éducatif. Lorsqu'on considère cet indice par région, on constate que seul le district de Bamako se trouve dans une position intermédiaire avec un IDE de 0,86 contrairement aux autres régions du Mali qui sont toutes loin de l'EPT avec un IDE inférieur à 0,8. Cela montre que malgré les progrès réalisés en matière de fréquentation scolaire au niveau local au cours des dernières années grâce à l'amélioration de l'offre éducatif. L'effet de l'implication des acteurs locaux dans la gestion de l'éducation sur le développement éducatif (éducation pour tous) ne se manifeste pas. Même si la gouvernance locale de l'éducation a permis d'apporter des débuts de réponses à certains problèmes structurels de l'éducation malienne: amélioration de l'offre éducative (construction d'infrastructure scolaire, recrutement d'enseignants...), augmentation de la demande d'éducation des parents, il est clair que l'EPT d'ici l'horizon 2015 ne sera pas atteint par le Mali.

Les résultats de notre calcul montrent, qu'il y'a pas de différence significative entre les régions, où nous avons des informations à propos de l'approbation de la gouvernance locale comme stratégie de développement éducatif par les acteurs locaux et les régions, où nous ne disposons pas d'informations sur le sujet en matière de développement éducatif. Ce qui rend difficile une analyse approfondie du niveau de développement éducatif dans chaque région. Mais, il faut noter que ces régions aussi ont bénéficié des campagnes d'informations et de sensibilisations selon le Directeur de la cellule d'appui à la décentralisation/déconcentration de l'éducation (CAD/DE) et le chargé de mission de la décentralisation. En se référant juste à notre échantillon (Bamako, Kayes, Koulikoro, Ségou, Sikasso), nous constatons un paradoxe au niveau du développement éducatif dans les différentes villes notamment dans la région de Sikasso. Cette région qui a un taux d'adhésion total plus significatif de l'échantillon est loin d'être la ville où le niveau de développement éducatif est le plus important. Contrairement à la ville de Bamako où l'adhésion totale des acteurs est la moins significative de notre échantillon, mais présente un indice de développement éducatif le plus élevé du pays. Ce phénomène s'explique par le développement de l'enseignement privé dans le district de Bamako au détriment de l'enseignement public. Car la plus part des acteurs réticents à la gouvernance locale de l'éducation comme stratégie de développement éducatif nous ont fait sortir le discours suivant "l'école publique est devenue l'école des pauvres, tout ceux qui ont les moyens envoient leurs enfants dans les écoles privées, comme l'école publique ne les intéresse pas, il nous demandé à nous les pauvres de s'occuper de la scolarisation de nos enfants avec les élus locaux". Cette politique demande un certains nombres de compétences et de moyens financiers et matériels. Ceux qui disposent de ces compétences et moyens ne se sentent pas concernés par la gestion de l'école publique, tout simplement, ils n'ont pas d'enfants scolarisés dans ces écoles.

En nuanciant les témoignages, les propos recueillis auprès des enquêtés, et le niveau de l'IDE dans les différentes régions, il est trop tôt de tirer une conclusion à propos de l'implication des acteurs locaux dans la gestion de l'éducation comme stratégie de développement éducatif au Mali. Certes des progrès ont été réalisés au cours des dernières années en matière de scolarisation grâce à leur implication au niveau de l'offre éducative (construction d'écoles, de salles de classes, recrutement d'enseignants...), aussi au niveau de la demande à travers la sensibilisation des parents à scolariser leurs enfants. Ainsi, il faut retenir que la gouvernance locale reste aujourd'hui une stratégie de développement éducatif mais pas suffisante sans un accompagnement et une assistance permanente des acteurs locaux.

Conclusion

De notre analyse, nous pouvons conclure, que l'implication des acteurs locaux dans la gestion de l'éducation comme stratégie de développement éducatif au Mali, est le résultat de la défaillance de l'État en matière d'éducation marquée par une forte croissance démographique d'une part, d'autre part par l'émergence d'initiatives locales pour la prise en charge de l'école soutenue et encouragée par les autorités.

Les résultats de nos enquêtes de terrain montrent une approbation positive et significative de la gouvernance locale de l'éducation comme stratégie de développement éducatif par les acteurs locaux. Cette approbation s'est traduite au cours des dernières années par une participation des acteurs au projet de développement éducatif dans les différentes localités à travers la construction de 3686 nouvelles écoles, de 17830 nouvelles classes, le recrutement de 18981 nouveaux enseignants qui ont permis de scolariser plus de 641652 enfants âgés de 7 à 12 ans depuis la mise en œuvre de la gouvernance locale dans ce secteur.

Malgré ces efforts et l'amélioration de la couverture scolaire (offre éducative), le niveau de développement éducatif au Mali reste toujours faible voir très faible par rapport à l'objectif de l'éducation primaire pour tous (EPT), car le Mali est très loin de cet objectif avec un IDE de 0,57. Seul le district de Bamako se situe

dans une situation intermédiaire avec un IDE égal à 0,86, si non toutes les autres régions présentent aujourd'hui un IDE nettement inférieur à 0,8. Ce qui nous conduit à conclure que l'implication des acteurs locaux dans la gestion de l'éducation pour le développement éducatif est une bonne stratégie mais qui n'est pas suffisante sans un accompagnement, une assistance et une implication importante de tous les acteurs concernés par l'éducation.

Références bibliographiques

- Blanchet, A., Gotman, A., (2007) *L'enquête et ses méthodes, l'entretien*, 2^{ème} ed. Armand Colin.
- MEBALN (2003-2011) *Annuaire statistique. Cellule de statistique et de planification/MEBALN/Mali.*
- Mons, N., (2007) *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?* Éducation & société, PUF.
- Mons, N., (2004b) *Politiques de décentralisation en éducation: diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques. Revue française de pédagogie*, 146, 41-52.
- Nadir, A. (2007) *Essais sur la qualité de l'éducation et la croissance économique.* Thèse de doctorat Université de Bourgogne.
- OCDE (2002a) *Analyse des politiques d'éducation.* Paris, OCDE
- Olivier de Sardan, J.P., (2009b) *Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'ouest. Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL) Niger: études et travaux* 79, 1-59.
- Raywid, M.A., (1990) *Rethinking school governance.* In R.F. Elmore, ed. *Restructuring schools: the next generation of school reform*, San Francisco, Jossey-Bass Inc., 152-206.
- Traoré, I.S., (2011) *École et décentralisation au Mali. Des logiques d'appropriations locales et dynamiques de conquête de l'espace scolaire*, L'Harmattan
- UNESCO (2009) *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous: Vaincre l'inégalité, l'importance de la gouvernance.* Paris, UNESCO.
- UNESCO (2007a) *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2008. L'éducation pour tous en 2015: un objectif accessible ?* Paris, UNESCO/Oxford University Press.
- UNESCO (2005) *Rapport de suivi sur l'EPT 2006. Éducation pour tous, l'alphabétisation un enjeu vital.* Paris, UNESCO.
- UNESCO (2003) *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2003-2004. Genre et éducation pour tous: le pari de l'égalité.* Paris, UNESCO.
- Winkler, D., (1989) *Decentralization in education: An economic perspective.* *Policy Research working Paper, WPS*, 143, Washington DC, World Bank.

Annexe : Résultats de l'enquête auprès des acteurs par localité.

Tableau 1: district de Bamako

Acteurs	Information des acteurs à propos de la gouvernance locale de l'éducation							
	Mieux informé		Peu informé		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
AE/CAP	12	100					12	100
C T	6	100					6	100
C G S	90	75	28	23	2	2	120	100
A P E	30	46,15	30	46,15	5	8	65	100
Enseignants	70	70	25	25	5	5	100	100
O N G	1	100					1	100
Total	209	68,75	83	27,30	12	3,95	304	100
Acteurs	Sensibilisation des acteurs à propos de la gouvernance locale de l'éducation							
	Mieux sensibilisé		Peu sensibilisé		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
AE/CAP	12	100					12	100
C T	6	100					6	100
C G S	80	66,67	35	29,17	5	4,16	120	100
A P E	25	38,46	30	46,16	10	15,38	65	100
Enseignants	40	40	25	25	35	35	100	100
O N G			1	100			1	100
Total	163	53,62	91	29,93	50	16,45	304	100
Acteurs	Adhésion des acteurs à la politique							
	Totalelement		Partiellement		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
AE/CAP	12	100					12	100
C T	6	100					6	100
C G S	85	70,83	35	29,17			120	100
A P E	22	33,84	18	27,70	25	38,46	65	100
Enseignants	45	45	25	25	30	30	100	100
O N G	1	100					1	100
Total	171	56,25	78	25,65	55	18,10	304	100

Source : Les auteurs janvier-mars 2011

Tableau 2 : région de Kayes

Acteurs	Information des acteurs à propos de la gouvernance locale de l'éducation							
	Mieux informé		Peu informé		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
AE/CAP	9	100					9	100
C T	60	92,31	5	7,69			65	100
C G S	58	64,44	32	35,56			90	100
A P E	15	50	10	33,33	5	16,67	30	100
Enseignants	41	58,87	19	27,14	10	14,29	70	100
O N G	2	66,67	1	33,33			3	100
Total	185	69,29	67	25,09	15	5,62	267	100
Acteurs	Sensibilisation des acteurs à propos de la gouvernance locale de l'éducation							
	Mieux sensibilisé		Peu sensibilisé		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
AE/CAP	9	100					9	100
C T	58	89,23	7	10,77			65	100
C G S	54	60	28	31,11	8	8,89	90	100
A P E	8	26,67	15	50	7	23,33	30	100
Enseignants	15	21,43	35	50	20	28,57	70	100
O N G			2	66,67	1	33,33	3	100
Total	146	54,68	86	32,21	35	13,11	267	100
Acteurs	Adhésion des acteurs à la politique							
	Totalement		Partiellement		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
AE/CAP	9	100					9	100
C T	65	100					65	100
C G S	65	72,22	25	27,78			90	100
A P E	9	30	15	50	6	20	30	100
Enseignants	21	30	39	55,71	10	14,29	70	100
O N G	3	100					3	100
Total	172	64,42	79	29,59	16	5,99	267	100

Source : Les auteurs janvier-mars2011.

Tableau 3 : région de Koulikoro

Acteurs	Information des acteurs à propos de la gouvernance locale de l'éducation							
	Mieux informé		Peu informé		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
AE/CAP	12	100					12	100
C T	38	95	2	5			40	100
C G S	82	82	18	18			100	100
A P E	17	56,67	8	26,67	5	16,66	30	100
Enseignants	48	53,33	32	35,56	10	11,11	90	100
O N G	4	100					4	100
Total	201	72,83	60	21,74	15	5,43	276	100
Acteurs	Sensibilisation des acteurs à propos de la gouvernance locale de l'éducation							
	Mieux sensibilisé		Peu sensibilisé		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
AE/CAP	12	100					12	100
C T	35	87,5	5	12,5			40	100
C G S	78	78	22	22			100	100
A P E	13	43,33	10	33,33	7	23,34	30	100
Enseignants	30	33,33	46	47,77	17	18,89	90	100
O N G	3	75	1	25			4	100
Total	171	61,96	81	29,35	24	8,69	276	100
Acteurs	Adhésion des acteurs à la politique							
	Totalement		Partiellement		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
AE/CAP	12	100					12	100
C T	40	100					40	100
C G S	92	92	8	8			100	100
A P E	9	30	15	50	6	20	30	100
Enseignants	25	27,78	40	44,44	25	27,78	90	100
O N G	4	100					4	100
Total	182	65,94	63	22,83	31	11,23	276	100

Source : les auteurs janvier-mars2011

Tableau 4 : région de Ségou

Acteurs	Information des acteurs à propos de la gouvernance locale de l'éducation							
	Mieux informé		Peu informé		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
AE/CAP	9	100					9	100
C T	53	91,38	5	8,62			58	100
C G S	72	90	8	10			80	100
A P E	12	48	10	40	3	12	25	100
Enseignants	30	37,5	40	50	10	12,5	80	100
O N G	2	100					2	100
Total	178	70,08	63	24,8	13	5,12	254	100
Acteurs	Sensibilisation des acteurs à propos de la gouvernance locale de l'éducation							
	Mieux sensibilisé		Peu sensibilisé		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
AE/CAP	9	100					9	100
C T	49	84,48	9	15,52			58	100
C G S	69	86,25	11	13,75			80	100
A P E	10	40	8	32	7	28	25	100
Enseignants	25	31,25	40	50	15	18,75	80	100
O N G	2	100					2	100
Total	164	64,57	68	26,77	22	8,66	254	100
Acteurs	Adhésion des acteurs à la politique							
	Totalelement		Partiellement		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
AE/CAP	9	100					9	100
C T	58	100					58	100
C G S	77	96,25	3	3,75			80	100
A P E	7	28	11	44	7	28	25	100
Enseignants	18	22,5	43	53,75	19	23,75	80	100
O N G	2	100					2	100
Total	171	67,32	57	22,44	26	10,24	254	100

Source : Les auteurs janviers-mars 2011

Tableau 5 : région de Sikasso

Acteurs	Information des acteurs à propos de la gouvernance locale de l'éducation							
	Mieux informé		Peu informé		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
AE/CAP	8	100					8	100
C T	63	86,3	10	13,7			73	100
C G S	69	86,25	11	13,75			80	100
A P E	10	50	7	35	3	15	20	100
Enseignants	35	50	24	34,29	11	15,71	70	100
O N G	2	100					2	100
Total	187	73,91	52	20,55	14	5,54	253	100
Acteurs	Sensibilisation des acteurs à propos de la gouvernance locale de l'éducation							
	Mieux sensibilisé		Peu sensibilisé		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
AE/CAP	8	100					8	100
C T	60	82,19	13	17,81			73	100
C G S	58	72,5	22	27,5			80	100
A P E	5	25	8	40	7	35	20	100
Enseignants	30	42,86	23	32,86	17	24,28	70	100
O N G			2	100			2	100
Total	161	63,64	68	26,88	24	9,49	253	100
Acteurs	Adhésion des acteurs à la politique							
	Totalelement		Partiellement		Pas du tout		Total	
	Ni	%	Ni	%	Ni	%	Ni	%
AE/CAP	8	100					8	100
C T	73	100					73	100
C G S	77	96,25	3	3,75			80	100
A P E	7	35	10	50	3	15	20	100
Enseignants	17	24,29	33	47,14	20	28,57	70	100
O N G	2	100					2	100
Total	184	72,73	46	18,18	23	9,09	253	100

Source : Les auteurs janvier-mars2011